

VARGA ATTILA

Alkotmánybírói különvélemények a bírói/ügyészi függetlenség, összeférhetetlenség és felelősség lazításáról

Constitutional Dissenting Opinions on the Relaxation of Judicial/Prosecutorial Independence, Incompatibility, and Accountability

Abstract: The study examines the independence, incompatibility, and accountability of judges and prosecutors in the context of constitutional dissenting opinions. Judicial independence is a fundamental principle of the judiciary, ensuring fair and equitable legal proceedings. The study analyses new laws adopted in 2022 that relax the rules on judicial and prosecutorial incompatibility and questions their constitutionality. Particularly critical is the provision that allows judges and prosecutors to serve in private legal entities, which may undermine the principle of judicial independence.

Keywords: judicial independence, incompatibility, constitutional dissenting opinions, rule of law, constitutionality

Összefoglaló: A tanulmány a bírói és ügyészi függetlenség, összeférhetetlenség és felelősség kérdéseit tárgyalja az alkotmánybírói különvélemények tükrében. A bírói függetlenség az igazságszolgáltatás alapvető elve, amely biztosítja a tisztességes és méltányos bírósági eljárást. A tanulmány elemzi a 2022-ben elfogadott új törvényeket, amelyek enyhítik a bírói és ügyészi összeférhetetlenségre vonatkozó szabályokat, és vitatja ezek alkotmányosságát. Különösen kritikus a törvény azon rendelkezése, amely lehetővé teszi a bírák és ügyészek számára, hogy magánjogi szervezetekben töltsenek be szerepet, ami a bírói függetlenség alapelvét sértheti.

Kulcsszavak: bírói függetlenség, összeférhetetlenség, alkotmánybírói különvélemény, jogállamiság, alkotmányosság

„Mihelyt a bírónak lelkiismerete parancsa helyett akár az állami végrehajtó hatalom gyakorlóinak, akár politikai vagy társadalmi irányzatoknak, avagy hatalmaskodó peres feleknek tetszéséhez kell alkalmaznia ítéletét, nem bíró az többé.”¹

1 Dr. Juhász Andor, a Magyar Királyi Kúria elnökének beiktatási beszédéből, 1925. augusztus 11.

1. Néhány gondolat a bírói függetlenségről

Az igazságszolgáltatás függetlensége a bírói függetlenségen keresztül valósul meg, ez utóbbi pedig biztosítja az előbbi érvényesülését.

A személyi és intézményi függetlensége a bírónak és az igazságszolgáltatásnak a jogállamiság egyik alapvető (elő)feltétele, mely révén garantálható a tisztességes és méltányos bírósági eljárás, az igazságosság állapotának megteremtése a társadalomban.²

A bírói függetlenség nemcsak az igazságszolgáltatás szervezetének és működésének alkotmányos elve, de nélkülözhetetlen, szerves eleme a bírói jogállásnak, feltétele az igazság szolgáltatását megvalósító bíraskodási tevékenységnek, szélesebb összefüggésben pedig jogállami követelmény, a hatalommegosztás, a hatalmi ágak szétválasztásának stabil, alapvető, megváltozhatatlan tartozéka.

„Mai társadalmunkban a függetlenség és a szabadság nélkülözhetetlen eleme az igazságszolgáltatásnak. A bírónak, magatartásával és életmódjával folyamatosan képviselni kell ezen értékeket. Ez a kötelessége a ráruházott bírói hatalomból fakad [...]. A társadalom számára a bíró személye képviseli az igazságszolgáltatást.”³

Ebből szervesen következik, hogy a bírói függetlenség nem értelmezhető úgy, hogy ez diszkrecionális hatalmat biztosítana a bíró számára, vagy valamilyen mentességet a törvény szerint felelősségének felvállalásában és viselésében. Mindez tehát azt jelenti, hogy a bírói függetlenség egyik garanciáját éppen a felelősség alkotmányos elve jelenti.⁴

A függetlenség nem a bírói tisztséget betöltő személyre, hanem a bírói tisztségre irányul. A bírói függetlenség tehát nem alapjog, nem is a bíró kiváltsága, hanem a jogkeresők érdekét szolgálja.⁵

A bíró nem személyi jóléte végett élvez függetlenséget, hanem azért, hogy bizonyos rábízott hivatalos feladatokat jogállami módon végezzen/végezhessen el. Ennek okán lehet azt állítani, hogy a bírói függetlenség egy „különleges szervi jogállás”. Kétségtelen azonban, hogy ezen elv bizonyos vonatkozásaiban alanyi jogi (javadalmazás, szolgálati jogviszony létrejötte, tartalma, megszűnése, egyéb tevékenységek végzése) vonatkozással is bír.

A bírói függetlenség tehát nem alapjog, ahogyan a fentiekben megállapításra került, ugyanakkor benne, általa érvényesül az állampolgárok azon alapvető emberi joga, mely a tisztességes eljáráshoz, a független, pártatlan bíróhoz és igazságszolgáltatáshoz

2 A bírói magatartás bangalorei alapelvei 6 értéket fogalmaznak meg, melyek közül az első a függetlenség. Eszerint: „A bírói függetlenség a jogállamiság előfeltétele és a méltányos eljárás alapvető garanciája. Egy bíró ezért köteles a bírói függetlenséget fenntartani és megjeleníteni mind személyes, mind pedig intézményes szempontból.” A hat érték: a függetlenség, a pártatlanság, a feddhetetlenség, a szabályszerűség, az egyenlőség, valamint a szakértelem és szorgalom.

3 KONDOROSI Ferenc, UTTÓ György, VISEGRÁDY Antal: *A bírói etika és a tisztességes eljárás*, Magyar Hivatalos Közlöny Kiadó, Budapest, 2007, 132.

4 Ezt az összefüggést az Alkotmánybíróság 2012. évi 2. határozata is megállapította.

5 A magyar AB 2014/4. határozatának indoklásából.

való alapjogban jelenik meg. „A bírói függetlenséget nem azért kell tisztelni, hogy a bírának jobb legyen. Függetlennek lenni nem bírói privilégium, hanem kötelesség, amely mindannyiunk semleges és elfogulatlan döntőkhöz való emberi jogából fakad.”⁶

A bírói függetlenség alkotmányos tartalma három vonatkozásban jelenik meg:

a) a bírói függetlenség elve mint az eljáró bírót védő alkotmányos alapelv,

b) mint a bírósági szervezetet védő alkotmányos alapelv,

c) a független, pártatlan bíróhoz való jog mint a bírósági eljárásban részt vevő személyeket/feleket védő alapvető jog.⁷

A kérdés ezen három aspektusa utal arra, hogy a bírói hatalomnak van egyrészt egy objektív, másrészt két szubjektív komponense. Az objektív elem az a bírói intézményrendszer, az igazságszolgáltatás, amely a közhatalmi tevékenység függetlenségére utal és azt védi. A szubjektív elem egyike az eljáró bíró függetlenségére, semlegességére, pártatlanságára, részrehajlás-mentességére vonatkozik, a másik szubjektív elem az előző kettőből származtatható, annak következménye, eredménye, nevezetesen az eljárásban részt vevő felek alapvető emberi joga a tisztességes, méltányos bírósági eljárásához, a független, pártatlan bíróhoz való jog, aki igazságot szolgáltatva biztosítja jogaik érvényesülését.

Mindezt pedig már Arisztotelész is megfogalmazta: „Ha tehát nézeteltérés támad az emberek között, akkor a bíróhoz fordulnak, viszont bíróhoz menni annyit jelent, mint az igazságossághoz menni, mert a bírót élő igazságosságnak kell tekintenünk, s a felek úgy fordulnak a bíróhoz, mint egy középen álló emberhez.”⁸ A „középen álló ember” éppen a pártatlan, a semleges, a részrehajlástól mentes bíró metaforája.

A függetlenségnek van ugyan két korlátja, de ez nem tekinthető a függetlenség sérelmének. Az egyik korlát a törvény, hiszen a bíró egyedül a törvénynek kell hogy alávetse magát, a törvényt kell hogy értelmezze és alkalmazza. A tágan értelmezett törvénytől (tehát az alkotmánytól is) a bíró nem vonatkoztatva el, nem hagyhatja figyelmen kívül, hanem éppenséggel kötve van hozzá, mondhatni függ tőle. A másik korlát az igazságszolgáltatás-szervezetrendszer bizonyos hierarchiájából adódik, nevezetesen, hogy a bíró köteles a felsőbb bíróság határozatát (a fellebbezési eljárásban hozott, valamint a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék jogegységi és az Alkotmánybíróság határozatait) figyelembe venni, alkalmazni, adott esetben saját döntését ezekhez igazítani. Nem hivatkozhat a függetlenségére, arra, hogy az általa hozott határozat saját meggyőződése szerint a törvény helyes alkalmazását jelenti.⁹

6 BÁRD Károly: *Bírói függetlenség az Európai Unió társult országaiban. Hol állunk mi magyarok?*, Fundamentum, 2002/1, 5–15, 12.

7 Mindezekről a magyar jogi szakirodalomban lásd: RÁCZ Attila: Alkotmányos alapelvek és a bírósági szervezet vitakérdései, Jogtudományi Közlöny, 2002/9, 373–377, 376; HERBET KÜPPER, PATYI András: *A bíróságok feladatai és függetlensége = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009, 1870–1871; ASBÓTH Ede, SOLT Pál, GYÖRGYI Kálmán: *Az igazságügyi szervek működése*, HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 1997, 31, 39; CZINE Ágnes: *Tükörkép a bírói függetlenségről és pártatlanságról az Alkotmánybíróság gyakorlatában*, Alkotmánybírósági Szemle, 2018/2, 2–8.

8 ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*, Magyar Helikon, Budapest, 1971.

9 Mindezekről részletesebben: Alexandrina Camelia TOMUȘ: *Puterea judecătorească, precedent si perspectivă*, Universul Juridic, București, 2018, 40–43.

2. A bírói függetlenség román alkotmányjogi konstrukciója

Ahhoz, hogy a bírói függetlenség tényleges és hatékony legyen, nem elegendő, hogy az Alkotmány egyszerűen kijelentse, kinyilatkoztassa, miszerint a bírák függetlenek, a bíróságok függetlenek, az igazságszolgáltatás független.¹⁰

A bírói függetlenség egy alkotmányos jogintézmény, mely nem merül ki a fenti, egyébként kétségtelenül létező rendelkezésekben, hanem további alkotmányi és törvényi rendelkezések egész sora teszi teljessé, érthetővé, alkalmazhatóvá és hatékonyná ezt a jogintézményt.

A következőkben kifejezetten a román Alkotmánynak a bírói függetlenség fogalmát, koncepcióját, meglehetősen összetett, többretegű konstrukcióját mutatom be.

Az Alkotmány 124. cikkének (3) bekezdése szerint „*A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve*”. Az Alkotmány tehát tételesen, egyértelműen és kifejezett formában rögzíti a bíró függetlenségét, és megjelöli ennek legfőbb korlátját, vagy még inkább keretét, azaz a törvényt. Ugyanakkor a bírói függetlenség szerves részét képezik a jogállás további elemei, nevezetesen a bírónak az elmozdíthatatlansága,¹¹ valamint az összeférhetetlenség¹² megállapítása.

Mindkettő a függetlenséget erősíti, hiszen a bírói tisztségét olyan módon védi, hogy tevékenységét, figyelmét, erejét szinte kizárólag a bíráskodásra, az ítékezésre fordítja. Az igazságszolgáltatás egységes és részrehajlásmentes jellege,¹³ az, hogy ez a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszéken és a törvény által megállapított bírói hatóságokon keresztül valósul meg,¹⁴ valamint azon rendelkezés, miszerint a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék hatáskörének megfelelően biztosítja, hogy a többi bírói hatóság a törvényt egységesen értelmezze és alkalmazza,¹⁵ képezi a fentiekben már említett másik korlátját a bírói függetlenségnek. Ez kiegészül az Alkotmány azon rendelkezésével, miszerint az Alkotmánybíróság határozatai általánosan kötelezőek,¹⁶ tehát a bíróságokra, a bírákra is.

Mindezeket az alkotmányi rendelkezéseket tekinthetjük a bírói függetlenséget közvetlenül meghatározó szabályoknak. Ugyanakkor a bírói függetlenség szerves része egy tágabban értelmezendő kontextusnak is, amely mélyebb lényegét, belső jogi természetét tárja fel, illetve határozza meg. Először is két államszervezeti, alkotmányos elvet kell megemlíteni. A legelején már megállapításra került, miszerint a bírói függetlenség a jogállamiság,¹⁷ a jogállami lét fundamentuma, a törvényesség általá-

10 A kérdésről részletesebben: Cristian IONESCU: *Tratat de drept constituțional contemporan*, Ed. 3-a, Editura C.H. Beck, București, 2019, 1251.

11 Az Alkotmány 125. cikkének (1) bekezdése.

12 Az Alkotmány 125. cikkének (3) bekezdése.

13 Az Alkotmány 124. cikkének (2) bekezdése.

14 Az Alkotmány 126. cikkének (1) bekezdése.

15 Az Alkotmány 126. cikkének (3) bekezdése.

16 Az Alkotmány 147. cikkének (4) bekezdése.

17 Az Alkotmány 1. cikkének (3) bekezdése.

nos elve¹⁸ pedig különösen erős hangsúlyt kap a független bírák által megvalósított igazságszolgáltatásban. A másik alkotmányos alapelv a hatalommegosztás elve.

A bírói függetlenség elsősorban a hatalommegosztással összefüggő alkotmányos alapelv. Eszerint a bírói függetlenség az alkotmányos államszervezet egyik központi rendezőelve, amelynek célja az ítélkezés befolyásmentességének a biztosítása, egyben annak lehetővé tétele, hogy a bíró csak a törvénynek alárendelve, belső meggyőződése alapján tudja meghozni a döntését. A bírói hivatás és tevékenység paradoxona, hogy miközben a bíró függ az államtól, mondhatni szerves része az államnak, az állam egyik meghatározó funkcióját önálló hatalmi ágként valósítja meg, ugyanakkor bizonyos értelemben ellenőrzi is az államot, az állam másik két hatalmi ágát, a törvényhozást és a végrehajtást. Rendelkezik erővel, de ezt nem a hatalom megszerzésére használja, mert nem ez a célja, nem ez a rendeltetése, hanem hogy ellenőrizzen, hogy értelmezze, alkalmazza, érvényre juttassa a jogszabályokat, megvalósítsa a jogot azáltal, hogy igazságot szolgáltat.

Közismert a hatalommegosztás klasszikus elvének a „megöregedése”, majd átalakulása, alkalmazkodása az új közjogi állapotokhoz. Ebben a folyamatban azonban a bírói hatalom változott a legkevésbé, a bírói függetlenséget pedig jogosan határozta meg Trócsányi László (volt alkotmánybíró és igazságügyi miniszter) mint „*a demokrácia és az alkotmányosság állócsillaga*”. A román alkotmányban az igazságszolgáltatás (a bíró) függetlensége mint a bírói hatalom nélkülözhetetlen jellemzője nem képezheti alkotmánymódosítás tárgyát.¹⁹

Mintegy a kérdés összefoglalásaként idézem Paczolay Péter megállapításait: „Az elmúlt évtizedek politikai fejlődésében a hatalommegosztásnak a felvilágosodás idején kidolgozott modellje jelentősen átalakult. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom (részben a parlamenti rendszer logikájából fakadóan) ma már egyetlen hatalmi blokkot képez. [...] Ezzel a hatalmi blokkal szemben gyakorlatilag a bíró szervezet képezi, képezheti az egyedüli ellensúlyt. [...] a törvényhozó és végrehajtó hatalom elválasztása ma lényegében a hatáskörök megosztását jelenti a parlament és a kormány között, amelyek politikailag összefonódtak. A bírói hatalom sajátossága ilyen körülmények között az, hogy a másik két politikai jellegű hatalmi ággal szemben állandó és semleges, még akkor is, ha a politikai programokat megvalósító törvényeket és rendeleteket alkalmazza.”²⁰

Végül pedig még két alkotmányi rendelkezést kell megemlíteni, amelyek a bírói függetlenség társadalmi rendeltetését határozzák meg.

A bírói függetlenség nem valamely alkotmányjogi vagy akár alkotmányossági öncél, hanem eszköze és feltétele egyrészt az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférésnek.²¹ Az alkotmányban ez egyszerre alapjog és alapelv, amely azt rögzíti, hogy bárki fordulhat az igazságszolgáltatáshoz jogainak, szabadságjogainak vagy törvényes érdekeinek a megvédéséért, és ezt még törvénnyel sem lehet korlátozni. Ez egyben azt

18 Az Alkotmány 1. cikkének (5) bekezdése.

19 Az Alkotmány 152. cikkének (1) bekezdése.

20 PACZOLAY Péter: *Előszó = A bírói függetlenség, tisztességes eljárás és a politika – Összehasonlító jogi tanulmányok*, szerk. BADÓ Attila, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 9.

21 Az Alkotmány 21. cikke.

is jelenti, hogy mindenkinek joga van a független bíróhoz, ami előfeltétele a tisztességes és méltányos bírósági eljárásnak.²²

Másrészt a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülése, szigorú tiszteletben tartása teremtheti meg az igazságszolgáltatás azon minőségét, mely biztosíthatja, illetve tartalmat adhat az igazságosságnak mint az Alkotmányban is rögzített egyik legfőbb értéknek.²³

Következésképpen mindezek az alkotmányi elvek és rendelkezések azok (ezeken túlmenően több törvényi rendelkezés, mely érvényesülésüket garantálja), amelyek tartalmát, lényegét, szerepét és rendeltetését határozzák meg a bírói függetlenségnek.

3. A bírák és ügyészek jogállásáról szóló törvény alkotmányosságának ellenőrzése. Az alkotmánybíróági határozat és a különvélemények

A továbbiakban az Alkotmánybíróóság esetgyakorlatából alapvetően két különvélemény főbb érveit mutatom be, melyek a bírák és ügyészek jogállásáról szóló törvény alkotmányossági normakontroll keretében hozott határozattal szemben fogalmazódott meg.

2022-ben a Parlament elfogadta az igazságszolgáltatással kapcsolatos három új törvényt, a meglévőket pedig hatályon kívül helyezte. Ezek: 1. az igazságszolgáltatás megszervezéséről,²⁴ 2. a bírák és ügyészek jogállásáról,²⁵ valamint 3. a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsáról²⁶ (román rövidítéssel: CSM) szóló törvények.

Mindhárommal kapcsolatosan megkereséssel fordultak (ellenzéki pártok és a Nép Ügyvédje) az Alkotmánybíróáshoz, alkotmányossági normakontrollt kérve.

22 Ezt egyébként az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 1. pontja a következőképpen fogalmazza meg: „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.”

23 Az Alkotmány 1. cikkének (3) bekezdése.

24 Az igazságszolgáltatás megszervezéséről szóló 2022. évi 304-es számú törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1104. számában. Az Alkotmánybíróóság 2022. évi 522. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1101. számában, egyhangúlag alkotmányosnak minősítette.

25 A bírák és ügyészek jogállásáról szóló 2022. évi 303. törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1102. számában. Az Alkotmánybíróóság 2022. évi 520. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1100. számában, többségi szavazattal alkotmányosnak minősítette.

26 A Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsáról szóló 2022. évi 305. törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1105. számában. Az Alkotmánybíróóság 2022. évi 524. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1101. számában, egyhangúlag alkotmányosnak minősítette.

Mindhárom esetben az Alkotmánybíróság megalapozatlannak minősítette a kifogásokat és a kritikákat, megállapítva mindhárom törvény alkotmányosságát.

A bírák és ügyészek jogállásáról szóló törvény kapcsán két alkotmánybíró mindösszesen négy törvényi rendelkezéssel kapcsolatban különvéleményt fogalmazott meg. Ez azt is jelenti, hogy a törvény többi rendelkezésének alkotmányosságával a két bíró is egyetértett, és ezek vonatkozásában a többségi állásponton volt.

3.1. Az alkotmánybíróági határozattal²⁷ szembeni két különvélemény

Megjegyzendő, hogy a Nép Ügyvédje által megfogalmazott kritikák figyelemre méltó, releváns jogi/alkotmányossági problémákat vetettek fel, melyek egy részével a különvélemény megfogalmazói egyet is értettek, a többségi állásponton lévő alkotmánybírók azonban elvetették, megalapozatlanoknak minősítették.

3.2. A különvélemény „műfaji” jellemzői

A különvélemény sajátossága, hogy a kialakult többségi állásponttal szemben az a bíró vagy bírák, aki/akik ezzel nem ért/értenek egyet, különvéleményt fogalmazhatnak meg, amely egy másik érvelést mutat be, ami a többségi állásponthoz képest ellentétes eredményhez vezet.

Alapvető korlátja a különvéleménynek, hogy nem az alkotmánybíróági határozattal, annak indoklásával vitatkozik, hanem a törvényszöveggel kapcsolatos kritikák elemzése révén jut egy másik következtetésre.

A különvélemény nem lehet személyeskedő, és nem válhat az alkotmánybíróági határozat kritikájává, azt nem minősítheti. Hasonlóképpen nem érintheti, nem csökkentheti, nem áthatja alá a határozat autoritását, általánosan kötelező jellegét, amit maga az alkotmány biztosít a határozat számára.

A különvélemény bár megjelenik a határozat szövegét követően a Hivatalos Közlönyben, de semmilyen kötelező erővel nem rendelkezik.

Érdemes még megjegyezni, hogy az alkotmánybírák nemcsak különvéleményt, de párhuzamos véleményt is megfogalmazhatnak. Ez esetben a párhuzamos vélemény egyetért a többségi, határozati állásponttal, de más, egyéb érveket sorakoztat fel, amelyek egyébként megerősítik a határozatot.

3.3. A két különvélemény

A két különvélemény közös vonása, hogy a többségi döntéssel szemben alkotmányellenesnek, az alkotmány rendelkezéseivel nem összeegyeztethetőnek tartja a törvény azon (konkrétan négy) rendelkezését, amelyek a bírói jogállással összefüggő összeférhetetlenségi, a bírói függetlenséggel és felelősséggel kapcsolatos szigorú szabályokon enyhít, azokat fellazítja.

Az első különvélemény, amit két bíró jegyez, a törvény 206. cikke záró tézisét érinti, mely előírja, hogy *„a bírák és ügyészek bármely nem vagyoni jellegű magánjogi, jogi személyek tagjai lehetnek, és ezek vezető szerveiben is részt vehetnek”*.

²⁷ Az Alkotmánybíróság 2022. évi 520. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2022. évi 1100. számában.

Ehhez képest az Alkotmány 125. cikkének (3) bekezdése rögzíti, hogy „*a bírói tisztség összeegyeztethetetlen bármilyen más köz- vagy magántisztséggel, a felsőfokú oktatásban betöltött oktató tisztségek kivételével*”. Tartalmában ugyanezt az összeférhetetlenséget fogalmazza meg az ügyészek vonatkozásában az Alkotmány 132. cikkének (2) bekezdése.

A törvény, az alkotmányos rendelkezéseket figyelmen kívül hagyva, lehetővé teszi a bírák/ügyészek számára egyrészt, hogy tagjai legyenek bármilyen magánjogi (és nem csak azoknak, amelyek szakmai szervezetek) jogi személyeknek, mi több, ezek vezető szerveiben is részt vehetnek, vagy éppenséggel vezetői lehetnek.

A törvényi rendelkezésben összemosódik az alkotmányos, egy különálló, önálló hatalmi ágat megjelenítő, annak feladat- és hatáskörét ellátó közfunkció, az ezt ellátó bírák és ügyészek magánjogi esetleges szerepvállalásával, mely szervi, lényegi jogállásukat – függetlenségüket – veszélyezteti, kezdi ki vagy éppen szünteti meg.

A különvélemény kifejtette, hogy a bírói és ügyészi tisztség közfunkció, az igazságszolgáltatást biztosító, abban részt vevő közfunkció, az állam igazságszolgáltató funkcióját ellátó közfeladat, amely összeegyeztethetetlen bármely más köz- és magánfunkcióval. Felhívta a figyelmet arra, hogy egy magánjogi jogi személy bizonyos (egyébként teljesen érthető és legitim módon) célokat, érdekeket követ, finanszírozása pedig a legkülönbözőbb, értelemszerűen törvényes forrásokból származhat (akár politikai pártoktól is), ami azonban egy aktív bíró és ügyész számára elfogadhatatlan helyzetet teremt.

A törvény lehetővé teszi azt a hipotézist, hogy ha és amennyiben a bíró, az ügyész az adott magánjogi szervezetben vezetői státuszban van, ebbéli „tisztségében” a szervezetet érintő pénzügyi, személyzeti kérdésekről, tevékenységi körének megfelelő stratégiai célokról kell hogy döntsön, vagy éppen képviselnie kell a szervezetet más szervezetek, állami közhatóságok irányába vagy akár bírósági eljárásban, valamilyen (felperesi vagy alperesi) minőségben.

Ez a rendelkezés nemcsak az Alkotmány idézett rendelkezéseivel, de az alkotmánybíróági esetgyakorlattal sincsen összhangban. A 2018. évi 45. határozata (167. §) tételesen felsorolja, hogy melyek azok a felsőoktatási tisztségek, amelyeket a bírák és ügyészek betölthetnek. Ezek a közoktatási törvény rendelkezései szerint az egyetemi asszisztens, adjunktus, egyetemi docens és egyetemi professzor (285. cikk (1) bekezdés). Hasonlóképpen ebbe a körbe tartoznak a tudományos kutatók (285. cikk (2) bekezdés). Továbbá a bírák, ügyészek részt vehetnek az országos Bíróképző Intézet oktatói tevékenységében.

Következésképpen a rendelkezés sérti az alkotmány 147. cikkének (4) bekezdését, mely szerint az alkotmánybíróági határozatok általános (erga omnes) hatással mindenkire nézve kötelezőek.

A második különvélemény a törvény további három rendelkezésére utal, amely a többségi állásponttal szemben azt az álláspontot fogalmazza meg, mely szerint ezek alkotmányos rendelkezéseket sértenek és alkotmányellenesnek kellett volna minősíteni.

a) A törvény 234 (2) cikke lehetővé teszi a bírák/ügyészek számára, hogy „*tagjai legyenek jogszabálytervezet szövegező, előkészítő bizottságoknak, valamint szakértői nemzeti*

vagy nemzetközi dokumentumok előállításának, külföldi finanszírozású igazságszolgáltatással kapcsolatos projektekben”.

A a bírának, ügyészeknek a törvénytervezetek, jogszabálytervezetek előkészítésében való részvétele súlyosan sérti a hatalommegosztás elvét, melyet az alkotmány 1. cikkének (4) bekezdése rögzít.

Eszerint az államszervezet a hatalmak elválasztásának és egyensúlyának elvei szerint működik. Még ha a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti elválasztás jelentős mértékben relativizálódott is, az igazságszolgáltató, a bírói hatalom irányában ez nem mondható el, illetve nem engedhető meg. A bírói hatalom, mint olyan, illetve esetlegesen egyes bírák és ügyészek nem vehet/vehetnek részt tulajdonképpen a törvényi rendelkezés szerint közvetlenül a jogszabály-alkotási folyamatokban.

Arra természetesen van intézményi lehetőség, hogy az igazságszolgáltatást közvetlenül érintő jogszabályok, törvények elfogadása előtt intézményes keretek között (szakmai szervezetek, a Magsztrátúra Legfelsőbb Tanácsa révén) kifejezhessék álláspontjukat, véleményüket a leendő, igazságszolgáltatással kapcsolatos szabályozásról. További probléma, hogy a törvényhozó lehetővé tette a bírák/ügyészek számára, hogy az igazságszolgáltatással kapcsolatos külföldi finanszírozású projektekben vegyenek részt.

A külföldi finanszírozó, természetes vagy jogi személy az általa anyagilag, pénzzel támogatott projekttel értelemszerűen valamilyen célt követ, valamilyen érdeket képvisel és ezek megvalósítását követi nyomon. Az a szabályozás sajátossága (furcsasága?), de egyben alkotmányos jellegű problémája is, hogy a megengedő normaszöveg „csak” a külföldi finanszírozásról szól, ami egyben azt is jelenti, hogy belföldi, esetleg éppen állami támogatású projektekben nem „szakérthetnek” a bírák/ügyészek.

A bírói függetlenséget ugyancsak kikezdheti, hogy a szakértői tevékenységért járó tiszteletdíj, illetve maga a szakértői tevékenység, mely időt és energiát von el a bíró/ügyész tulajdonképpeni szakmai tevékenységétől, minden bizonnyal negatívan, károsan hat majd saját bírói/ügyészi tevékenységére, de áttételesen az igazságszolgáltatás minőségét is kedvezőtlenül érintheti, illetve befolyásolhatja.

Már csak a helyzet diszkrét bájához tartozik az a tiszteletteljes kérdésfelvetés, miszerint az EU-s alapokból finanszírozott projekt az igazságszolgáltatás témakörében belső, avagy külföldi finanszírozásnak számít.

Mindezek okán, a különvélemény szerint az elemzett rendelkezés sérti a hatalommegosztás alkotmányos elvét, valamint a bírói/ügyészi függetlenségre, a bírói pártatlanságra, valamint az összeférhetetlenségre vonatkozó alkotmányos előírásokat.

b) A törvény 234 (1) cikke lehetővé teszi a bírák és ügyészek számára, hogy egyrészt részt vegyenek kiadványok elkészítésében, szakmai cikkeket, tanulmányokat írhatnak, irodalmi, művészeti, tudományos munkát (alkotásokat) végezhetnek – ami talán nem is kifogásolható. Ugyanakkor a rendelkezés további részében az szerepel, hogy „részt vehetnek nem politikai jellegű médiaműsorokban, igazságszolgáltatással kapcsolatos közpolitikákra, törvénytervezetekre vonatkozólag, és véleményüket fejezhetik ki, más, közérdekű, nem politikai jellegű témákban”.

Ez azonban nemcsak az alkotmánnyal, de az alkotmánybírói és a Strasbourgi Emberi Jogok Bíróság esetgyakorlatával és a Velencei Bizottság ajánlásaival sincsen összhangban.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíró függetlensége nem jelent abszolút szabadságot a bíró számára, hanem köteles véleményének kifejezésében visszafogottnak, tartózkodónak lenni. Alapvetően nem beszélhet, nem kommentálhatja audiovizuális adásokban az általa instrumentált ügyeket.²⁸

Ugyanakkor ez a kifogásolt törvényi rendelkezés lehetővé teszi a bíró, az ügyész számára, hogy például szórakoztató (azaz nem politikai) műsorokban részt vegyen, vagy olyanokban, amelyekben szociális, gazdasági jogi kérdések, gondok merülnek fel (például sztrájk, fizetés, nyugdíj stb.), és ezekkel kapcsolatosan véleményt, álláspontot fogalmazhat meg, és ezáltal prejudikálhat, hiszen ilyen típusú ügyek bíróság elé is kerülhetnek.

Az Európai Emberi Jogi Bíróság határozatában kimondta: „*a bírák, ügyészek, kötelesek visszafogottak lenni, hogy ez megakadályozza őket abban, valamely helyzetben reagáljanak*”.²⁹

Ugyancsak a törvény teszi lehetővé, hogy közérdekű, de nem politikai jellegű törvénytervezetokről mondjon véleményt. Kétségtelen és megcáfolhatatlan tény, hogy minden törvény közérdekű, és minden törvény kivétel nélkül rendelkezik valamilyen mértékű politikai jelleggel. Ez a körülírt, behatárolt rendelkezés nem tartható tiszteletben, hiszen a bíró/ügyész vagy nem mond véleményt semmilyen törvénytervezetről, mert mindegyik közérdekű és politikai jellegű, vagy önkényesen eldönti (valaki vagy éppen ő maga), hogy mi közérdekű ugyan, de nem politikai jellegű.

A Velencei Bizottság egy jelentésében kifejtette, hogy „*a bírák nem kellene abba a helyzetbe hozzák magukat, hogy függetlenségük és pártatlanságuk iránt a legcsekélyebb kétely is felmerülhessen*”.³⁰

Következésképpen ez a rendelkezés sérti a hatalommegosztás elvét, az Alkotmánynak, a törvény egyértelműségére pontosságára vonatkozó 1. cikk (5) bekezdését, valamint a bírák/ügyészek függetlenségére, pártatlanságára és az összeférhetetlenségre vonatkozó, már idézett alkotmányos előírásokat.

c) A törvény 271. cikke lényegében kihagyja a fegyelmi vétségek sorából (amit bírák követhetnek el) az Alkotmánybíróság határozatainak, valamint a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék jogegységi határozatainak a figyelmen kívül hagyását, azt nevezetesen, ha ezeket nem tartják tiszteletben.

A korábbi szabályozás szerint fegyelmi vétségnek számított, ha a bíró/ügyész nem tartotta tiszteletben az Alkotmánybíróság határozatait, valamint a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék jogegységi határozatait, és ennek megfelelően fegyelmi eljárás indult ellenük. Az új szabályozás felmenti ez alól a kötelesség alól a bírák/ügyészek ilyen irányú felelősségét, lényegében megszünteti azt.

28 Az Alkotmánybíróság 2018. évi 45. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 199. számában.

29 Az EJEB 2012. szeptember 18-i határozata az *Alter Zeitschriften GmbH kontra Ausztria* ügyben (39. §), vagy az 1995. április 26-i határozata a *Prager és Oberschlick kontra Ausztria* ügyben (34. §).

30 CDL-PI (2019/008), 13.

Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában³¹ kifejtette, hogy az előző szabályozás,³² mely meghatározta a bírák/ügyészek felelősségre vonásának lehetőségét egy fegyelmi eljárás keretében, biztosítja egyfelől az Alkotmány 126. (3) cikkének (a Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatának kötelező jellege), valamint a 147. (4) cikkének (az alkotmánybírói határozatok általánosan kötelező jellege) hatékonyságát, effektivitását.

Az Alkotmánybíróság az említett határozatában leszögezte, hogy „*azokat az alapelveket, amelyek igazgatják az igazságszolgáltatás megvalósítását, azon alkotmányos rendelkezésekkel összhangban és összefüggésében kell értelmezni, amelyek a többi hatalmi ág szerepét és hatáskörét is rögzíti a jogállamiság követelményének megfelelően. Az a törvényi keret, amely megengedi a bíróságoknak, a Legfelsőbb Semmitő- és Ítélszék vagy az Alkotmánybíróság határozatainak a mellőzését, kikerülését vagy éppen cenzúrázását (felülbírálását), nincsen összhangban, nem kompatibilis a jogállamiság elvével és követelményeivel.*”

A bírói függetlenség elve nem zárja ki a fellebbviteli (ellenőrző) bíróságok közbeavatkozását – állapítja meg az Alkotmánybíróság ugyanabban a határozatában –, és azt sem zárja ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság olyan határozatokat fogadjon el, amely a normaszövegek értelmezései közötti eltérések miatt egységes értelmezést fogadjon el. Hasonlóképpen az alkotmánybírói határozatok általános kötelező jellege, amiből adódik, hogy a bírák, ügyészek fegyelmi vétség terhe alatt tiszteletben kell (kellett) tartásuk, nem lehet úgy felfogni, mint a bírói függetlenség sérelmét. A bírák, ügyészek valamely rosszul értelmezett függetlenség nevében nem alkalmazhatják tetszésük szerint, önkényesen vagy éppen figyelmen kívül hagyva ezeket a határozatokat.

Az alkotmányozó, amikor meghatározta, illetve szentesítette a bírói függetlenséget, ezen elv éppen arra szolgált, hogy megvédje a bírót a közhatóságok és különösen a végrehajtó hatalom bármilyen befolyásától.

A függetlenség azonban nem jelent csak jogosultságokat, hanem az alkotmányozó bizonyos korlátaikat is megszabta a bírói tevékenységnek akkor, amikor ugyanabban (egyazon mondatban) az alkotmányi rendelkezésben, amelyben a függetlenséget biztosítja, folytatólagosan kimondja, hogy „*[...] csak a törvénynek vannak alávetve*”. Az Alkotmány 124. cikkének (3) bekezdése így írja elő: „*A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve.*”

Az alapvető, meghatározó tétel, miszerint formálisan is a jogegységi határozatok és az alkotmánybírói határozatok, ha nem is tekinthetők törvényeknek, de különösen a bírák számára jogforrási értékük van. A lazító (láztató?) szöveg, mely immáron nem tekinti fegyelmi vétségnek ezek figyelmen kívül hagyását a bírák ítélező gyakorlatából, relativizálja, viszonylagossá teszi ezen határozatok kötelező vagy éppen általánosan kötelező jellegét, amit egyébként az Alkotmány tételeken is meghatároz.

Következésképpen ez az alkotmányosan igencsak releváns törvényhozási mulasztás, pontosabban tudatos törlése egy korábbi szabályozásnak, nincsen összhangban az Alkotmánynak a törvényesség tiszteletben tartására, valamint az Alkotmány felsőbbségének elismerésére vonatkozó 1. (5) bekezdésével a már említett 126. cikk (3), valamint

31 Az Alkotmánybíróság 2012. évi 2. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012. évi 131. számában.

32 A bírák és ügyészek jogállásáról szóló 2004. évi 303. törvény 99. cikkének s) pontja.

a 147-es cikk (4) bekezdések rendelkezéseivel. A fenti érvek, megállapítások okán, a különvélemény álláspontja szerint, mindhárom rendelkezést alkotmányellenesnek kellett volna nyilvánítania az Alkotmánybíróságnak.

Mindezek után mintegy összegzésként megállapítható, hogy a bírói függetlenség egy olyan alkotmányos érték, amely a bíróságok szervezeti és státuszbeli függetlenségének, végső soron az igazságszolgáltatás függetlenségének egyik legfontosabb garanciája, egyben pedig alkotmányos biztosítéka a tisztességes bírói eljárásnak, ami elvezet az igazságosság követelményének, állapotának a megvalósításához.

Dr. Juhász Andor, a Magyar Királyi Kúria egykori elnöke meglehetősen tömörséggel és expresszivitással fogalmazott a bírói függetlenségről: *„A függetlenségétől megfosztott vagy megfélemlített bíró olyan tehetetlen, mint a katona, akinek a kezéből kicsavarták a fegyverét, mint a művész, akitől elvették az ecsetjét vagy a vésőjét, mint a lelkész, aki elől elzárták Isten házáat.”*³³

Végezetül, ha már dr. Juhász Andor gondolatai mintegy keretes szerkezetet adtak e tanulmánynak, érdemes idézni egy nem kevésbé veretes és tanulságos gondolatát a bírói hivatásról és hitvallásról, mely korunkban és az utánunk jövő nemzedékek előtt is megállja a helyét:

*„A bíróban a jogi képzés mellett hiánytalanul meg kell lenniök a bírói tiszt gyakorlásához megkívánt emberi tulajdonságoknak is. Jó bíró ugyanis csak sokat tapasztalt, bölcs észjárású, embertársai sorsát szíven viselő, derült kedélyű, becsületes, jó ember lehet. A jogi tudás magasabb mértéke nem pótolja a bíróban nélkülözhetetlen emberi jellemvonások egyikének sem a hiányát. A bíró nem lehet szolgálja a törvény betűinek, hanem amint a szobrász az alaktalan agyagmasszából, úgy formálja ki a bíró is az anyagi igazságot művészi kézzel, fáradságos értelmi és lelki munkával a per adathalmazából, állandóan szem előtt tartva, hogy nem légüres térbe szerkeszti bele ítéletét, hanem azzal embersorsot intéz, könnyet szárít vagy fakaszt, szilárdítja vagy megrendíti a jog és erkölcs uralmába vetett hitet és közmeggyőződést.”*³⁴

33 Dr. Juhász Andor, a Magyar Királyi Kúria elnökének beiktatási beszédéből, 1925. augusztus 11.

34 Uo.